Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 Nota over de toestand van ’s Rijks Financiën

Nr. 3 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 september 2015 en het nader rapport d.d. 14 september 2015, aangeboden aan de Koning door Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2015, no.2015001409, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpMiljoenennota 2016, met memorie van toelichting.

Het regeringsbeleid van de afgelopen jaren stond vooral in het teken van het opvangen van de gevolgen van de financiële crisis voor economie en openbare financiën. Die gevolgen zijn aanzienlijk.[1] *Achtereenvolgende kabinetten, van verschillende signatuur, hebben ingrijpende maatregelen moeten treffen, veelal in complexe omstandigheden wat betreft politieke en maatschappelijke acceptatie. Ook het huidige kabinet heeft ingrijpende maatregelen moeten treffen. De implementatie daarvan vergt veel aandacht; de effecten zullen veelal pas geleidelijk zichtbaar worden.*

De Miljoenennota 2016 (MJN 2016) en de Macro Economische Verkenning 2016 (MEV)[2] *laten zien dat ons land inmiddels uit het dal klimt. De regering stelt dat de economische ontwikkelingen op korte termijn alle reden geven tot optimisme.*[3] *Tegelijkertijd onderstreept de regering de risico’s en onzekerheden waarmee de verwachte groei is omgeven en de noodzaak het verdere herstel van de arbeidsmarkt en de structurele groei te ondersteunen met een gerichte verlaging van de lasten op arbeid. In het beleid voor 2016 staat een verlichting van de lasten centraal. Hiermee is € 5 miljard gemoeid.*

---

[1] Onder meer: een permanent verlies van tussen de 3% en 8% BBP aan economische groei (MJN 2016, paragraaf 2.1).
[2] Centraal Planbureau (CPB), Macro Economische Verkenning, september 2015.
[3] Paragraaf 2.1.

kst-34300-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Het voornemen om € 5 miljard aan te wenden voor een vermindering van de lasten op arbeid is begrijpelijk, maar de Afdeling advisering van de Raad van State zet vraagtekens bij de keuze om daarvoor het begrotingstekort te laten oplopen. Dit mede nu de Afdeling in haar hoedanigheid van Onafhankelijke Begrotingsautoriteit (OBt) over de begroting 2016 constateert dat het structurele begrotingstekort wederom oploopt. De crisis heeft diepe wonden geslagen waardoor de manoeuvreerruimte om nieuwe schokken op te vangen – ook voor de overheid – aanzienlijk is afgenomen, terwijl de onzekerheden en risico's waarmee de groei is omgeven, groot zijn.

De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee een grotere budgettaire terughoudendheid nodig is dan nu wordt betracht. Dit temeer nu weliswaar op verschillende beleidsterreinen ingrijpende structuurhervormingen in gang zijn gezet, maar benodigde verdere beleidsimpulsen voor structuurhervormingen, waarvan ook de MJN 2016 zélf opmerkt dat die nodig zijn, in onvoldoende mate naar voren komen. Daardoor dreigt, dat er onvoldoende buffers worden opgebouwd om nieuwe schokken op te vangen en dat «achterstallig onderhoud ontstaat, dat kan leiden tot pijnlijke maatregelen in de toekomst».[4]

In dit advies over de MJN 2016 gaat de Afdeling in op de analyse van de regering van de huidige financiële en sociaaleconomische situatie en op de aangekondigde concrete beleidsmaatregelen voor volgend jaar (punt 1). Daarna gaat de Afdeling in punt 2 in op de risico's en onzekerheden en de gevolgen daarvan voor de schokbestendigheid van de overheidsfinanciën; in punt 3 vraagt de Afdeling aandacht voor structurele hervormingen.
In de rapportage over het begrotingstoezicht van de Afdeling als Onafhankelijke Begrotingsautoriteit worden de budgettaire vooruitzichten en het begrotingsbeleid getoetst aan de Europese begrotingsregels[5]*.*

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 1 september 2015, nummer 2015001409, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde ontwerpMiljoenennota 2016 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2015, No. W06.15.0274/III/B, bied ik u hierbij aan.

De ontwerpMiljoenennota 2016 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen van de afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) worden hieronder besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies over de begroting en het economische beleid in brede zin.

1. Hoofdlijnen van de MJN 2016

Economisch beeld

Volgens de MJN 2016 geeft de sterkere dan de tot nu toe verwachte economische groei reden tot optimisme. Voor volgend jaar wordt een economische groei van 2,4% Bruto Binnenlands Product (BBP) verwacht. Belangrijk is daarbij, zo blijkt uit de MJN 2016, dat de economische groei breed wordt gedragen, niet alleen door de export, maar ook door bedrijfsinvesteringen en consumentenbestedingen. Ook de huizenmarkt leeft op, waardoor huishoudens die «onder water staan» meer lucht krijgen. Door de economische opleving nemen de belastinginkomsten toe,

---

[4] MJN 2016, paragraaf 1.1.
[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

waardoor de overheidsfinanciën verbeteren: het feitelijke begrotingstekort daalt verder en de staatsschuld maakt in percentage van het BBP een neerwaartse knik, nadat deze de afgelopen jaren steeds toenam. Het structurele saldo vertoont evenwel wederom een verslechtering.

In de MJN 2016 wijst de regering er echter op dat, ondanks de geschetste positieve ontwikkelingen er ook punten van zorg blijven bestaan in de Nederlandse economie. Gewezen wordt op onzekere internationale ontwikkelingen en op gunstige factoren die mogelijk slechts van tijdelijke aard zijn. Bij dat laatste gaat het onder andere om het monetaire beleid van centrale banken (lage rente en lage eurokoers) en de lage olieprijs. Daarnaast spelen afkoeling van economieën elders, met name China, en geopolitieke ontwikkelingen. In de MJN 2016 wordt er voorts voor gewaarschuwd, dat Nederland niet op eenzelfde tempo van economische groei kan rekenen als in het verleden.[6] De groei van de afgelopen decennia was deels gebaseerd op onverantwoorde kredietverlening en daarnaast zullen de gevolgen van de vergrijzing zich doen gevoelen. Eveneens is een punt van zorg, dat de werkloosheid weliswaar daalt, maar volgens de MJN 2016 nog steeds te hoog is, in het bijzonder de langdurige werkloosheid.

De MJN 2016 vraagt voorts aandacht voor de schokbestendigheid van de economie: herstel van buffers is zowel bij huishoudens als bij de overheid nodig en dat is een proces van lange adem. Paragraaf 3.2 van de MJN 2016 wijst erop dat het begrotingssaldo weliswaar is verbeterd, maar dat de overheidsschuld nog steeds hoog is, veel hoger dan voor het uitbreken van de crisis eind 2008. De manoeuvreerruimte van de overheid bij een eventuele nieuwe schok is daardoor een stuk kleiner geworden.[7] Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor de andere lidstaten van de Europese Unie.[8] Tegen deze achtergrond pleit de regering er in de MJN 2016 voor om de schokbestendigheid van landen te blijven verbeteren door het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

Beleidsvoornemens

Centraal in de begroting staat het verder versterken van de economische groei.[9] Vermeld wordt: «Het kabinet kiest er voor om een deel van de verbetering van het begrotingssaldo aan te wenden om de lasten op arbeid met 5 miljard euro gericht te verlagen».[10] Met lagere lasten op arbeid is volgens de MJN 2016 zowel een hogere economische groei als meer werkgelegenheid mogelijk. De lastenverlichting wordt vooral gericht op werkenden met lage en middeninkomens. Dit levert, zo wordt betoogd, de meeste banen op en draagt daarnaast bij aan een evenwichtige inkomensverdeling. Voorts is een deel van de lastenverlichting er op gericht om de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt structureel te laten stijgen en daarmee het groeipotentieel van de Nederlandse economie te verhogen.
Naast verlichting van de lasten op arbeid wordt gewerkt aan vereenvoudiging en betere uitvoerbaarheid van het belastingstelsel. In het belastingplanpakket voor 2016 zijn daartoe enkele maatregelen opgenomen. Aangekondigd wordt dat voortaan jaarlijks in het belastingplanpakket dergelijke voorstellen zullen worden gedaan.

[6] MJN 2016, paragraaf 2.1.
[7] Box 3.5.1.
[8] Paragraaf 1.4 van de MJN 2016.
[9] MJN 2016, paragraaf 1.3.
[10] MJN 2016, paragraaf 1.1.

De MJN 2016 wijst voorts op het belang van hervormingen om duurzame groei te bevorderen en de overheidsfinanciën blijvend op orde te brengen. In Box 1.5.1 is een overzicht gegeven van de stand van zaken van de hervormingsagenda en in hoofdstuk 2 van de MJN 2016 worden enkele thema's besproken die in dit verband van belang worden geacht: pensioenen, de woningmarkt, de financiële sector, het vestigingsklimaat en gelijke kansen.

2. Onzekerheden en risico's: schokbestendigheid overheidsfinanciën

Onzekerheden en risico's

De economische vooruitzichten voor 2016 zoals die in de MJN 2016 worden geschetst, zijn aanmerkelijk beter dan die in de afgelopen jaren. Echter, de onzekerheden en risico's waarmee deze gunstige vooruitzichten zijn omgeven, zijn aanzienlijk.[11] De Afdeling vraagt in het bijzonder aandacht voor het volgende.

Het monetaire beleid van de centrale banken in de VS, Japan, China en Europa is uitzonderlijk van karakter. Dit beleid zal niet eindeloos voortgezet kunnen worden. Maar ook de effecten van terugkeer naar een meer conventioneel monetair beleid kunnen groot zijn, gegeven de ontwenningsverschijnselen waarmee een dergelijke terugkeer gepaard zal gaan.

De MJN 2016 wijst voorts op de lage olieprijs en op het uitzonderlijk lage niveau van de rente.[12] Het gevaar is onder meer dat daardoor nieuwe zeepbellen ontstaan. Wanneer het renteniveau gaat oplopen moeten extra kosten worden gemaakt ter financiering van de overheidsschuld, die in 2016 naar verwachting verder oploopt tot € 467 miljard.

Wat betreft geopolitieke ontwikkelingen: direct aan de grenzen van Europa is sprake van grote instabiliteit, zowel in Oost-Europa (Oekraïne), als in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Deze instabiliteit leidt enerzijds tot de noodzaak om de rol van defensie opnieuw te bezien met potentieel omvangrijke gevolgen voor de begroting, ook gegeven de omvangrijke bezuinigingen van de afgelopen decennia. Voorts zal deze instabiliteit zich mogelijk laten gelden op de economische ontwikkeling binnen de Europese Unie. In ieder geval is er een aanzienlijke toename van het aantal vluchtelingen naar Europa. En is de maatschappelijke weerslag, alsook de weerslag op overheden en op (het functioneren van) de Europese Unie, eveneens aanzienlijk. Dat in verband hiermee in de begroting 2016 extra budgettaire ruimte wordt gereserveerd, niet alleen voor defensie en veiligheid en de eerste opvang, maar ook voor een langdurig verblijf van grotere aantallen vluchtelingen in Nederland, lijkt dan ook onvermijdelijk.[13]

---

[11] Zie in dit verband ook de MEV, paragraaf 1.1: «De specifieke risico's uit de internationale omgeving zijn voornamelijk neerwaarts.»

[12] Box 1.2.1.

[13] Het is de Afdeling in dit verband opgevallen, dat uit de toelichting op de begroting voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie kan worden afgeleid dat de eerder afgesproken verlaging van de bijdrage voor het COA zal worden voortgezet. Vermeld wordt: «De meerjarige daling in de bijdrage aan het COA die zichtbaar is in de budgettaire tabel (tabel 37.1) hangt samen met een lagere instroom van asielzoekers, en met kortingen op het budget door taakstellingen.» (Toelichting onder tabel 37.5). Extra middelen voor 2015 en 2016 lijken volgens de toelichting beschikbaar te zijn vanuit de asielreserve en door een kasschuif vanuit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Daarnaast zullen economische ontwikkelingen wereldwijd, in het bijzonder China, effect hebben op de wereldhandel en Europese economieën.[14] *Maar ook dichterbij, het Eurogebied, is nog niet stabiel. De nationale situatie in enkele lidstaten kan de Europese Unie weer voor de opgave stellen substantiële voorzieningen te treffen.*

De hierboven kort aangestipte onzekerheden en risico's zijn vanuit ons land niet of nauwelijks te beïnvloeden; evenmin kunnen wij ons eraan onttrekken. Onze afhankelijkheid van en verwevenheid met wat elders in Europa en de wereld gebeurt, bieden geen andere keus dan daarmee rekening te houden. De manoeuvreerruimte van ons land is daardoor beperkt, terwijl de potentiële effecten van de hierboven aangeduide risico's groot zijn. Dit komt nog bovenop de analyse in de MJN 2016 zelf, waarin de geringere budgettaire en monetaire manoeuvreerruimte (ten opzichte van de situatie in 2008) wordt beschreven bij een nieuwe schok, zoals wij die in 2008 en de jaren daarna hebben gehad.[15]

De Afdeling zal de beleidsvoornemens zoals die in de MJN 2016 worden aangekondigd bezien tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven afgenomen manoeuvreerruimte.

Het budgettaire beleid: de schokbestendigheid van de publieke financiën.

De wens om, indien het economisch weer wat beter gaat, te komen tot lastenverlichting, is begrijpelijk, ook gelet op de lastenverzwaringen van de afgelopen jaren. De keuze om daarbij de lasten op arbeid te verlichten is evenzeer begrijpelijk.

De Afdeling wijst echter op het volgende. In veel landen zijn tijdens de crisis door de overheid buffers aangesproken.[16] *Voor ons land is de afgelopen jaren de staatsschuld van ruim 42% BBP in 2007 opgelopen naar meer dan 67% in 2015: een stijging van zo'n 25% BBP in acht jaar. Volgens de MJN 2016 is het dan ook van belang om de schokbestendigheid verder te verbeteren door het op orde brengen van de overheidsfinanciën: een daling naar ruim 66% BBP wordt voorzien voor 2016. De noodzaak tot verbetering van de overheidsfinanciën klemt naar het oordeel van de Afdeling temeer, omdat er weinig mogelijkheden resteren om met monetair en begrotingsbeleid een nieuwe periode van economische stagnatie van nieuwe impulsen te voorzien.*[17] *De gereedschapskist raakt uitgeput terwijl risico's van nieuwe schokken niet zijn verdwenen. De Afdeling roept in herinnering de schokproef die de MJN 2015 bevatte voor de overheidsfinanciën; daarin werden scenario's uitgewerkt in de sfeer van onder meer een nieuwe Europese schuldencrisis, een mondiale economische crisis en een langdurige lagere economische groei. Het oplopen van de schuldquote naar niveaus tussen 80 en 100% BBP kan als*

[14] Volgens de MEV (paragraaf 1.1) wordt een groei van 5,4% van de wereldhandel verwacht (MEV, Tabel 1.1). Vermeld wordt echter ook dat de onzekerheid over de ontwikkeling van de relevante wereldhandel in het licht van de recente realisaties groter is dan normaal. Bij een groei van de wereldhandel die bijna 2% lager uitvalt, zal de groei van het Nederlandse BBP volgens het CPB 0,5% lager uitkomen.

[15] Box 3.5.1.

[16] De MJN 2016 (paragraaf 1.4) gaat in op de gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën in de eurolanden, waaronder Nederland. Overheden hebben hun buffers aangesproken: de gemiddelde schuld in de Eurolanden is opgelopen van minder dan 65% BBP in 2007 naar ruim 93% BBP in 2014.

[17] MJN 2016, Box 3.5.1. Zie ook MEV, paragraaf 1.2, slot, waarin wordt uiteengezet dat een begrotingsstelsel dat is gebaseerd op transparantie, stabilisatie en de middellangetermijnoriëntatie met de bijbehorende rust en doelmatigheid in de knel komen zolang de overheidsfinanciën zich niet op een veilige afstand van de grenswaarden van de Europese begrotingsregels bevinden. Buffers zijn nodig om het risico op procyclisch beleid bij onverwachte tegenwind te voorkomen, aldus de MEV.

gevolg van deze potentiële risico's niet worden uitgesloten.[18] *Een dergelijk niveau kan per saldo over een langere periode een negatief effect hebben op de te realiseren economische groei.*[19]

De voorgenomen lastenverlichting beperkt de mogelijkheden om de positieve effecten van economische groei op de overheidsfinanciën te laten neerslaan in een grotere daling van het tekort en de staatsschuld. De vraag is dan ook of, mede tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven onzekerheden en risico's, het beslag van deze lastenverlichting op de overheidsfinanciën past bij de ook door de regering bepleite versterking van de overheidsfinanciën door het verder terug dringen van tekort en staatsschuld. In het verslag van de Afdeling als OBt wordt nader ingegaan op de vraag of deze gevolgen van het voorgenomen beleid uit begrotingsoogpunt verantwoord zijn en passen bij de afgesproken Europese begrotingsregels. Geconstateerd wordt dat het structurele begrotingstekort voor 2016 wederom oploopt.

Uit de MJN 2016 blijkt niet of de regering heeft overwogen het budgettaire beslag van de voorgenomen lastenverlichting te dekken via een alternatieve financiering, bijvoorbeeld binnen de sfeer van het fiscale stelsel,[20] *dan wel door elders collectieve uitgaven te beperken. De Afdeling vraagt hier aandacht voor vanwege de mogelijkheid om de lasten op arbeid te verlichten én tegelijkertijd, in deze conjunctureel positievere tijden, overtuigender stappen te zetten tot verbetering van de overheidsfinanciën.*
Ook rijst de vraag of een meer geleidelijke benadering is overwogen, waarbij de voorgenomen lastenverlichting over een langere periode wordt uitgesmeerd, zodat deze naar gelang de economische en budgettaire ontwikkelingen in de komende jaren tijdig kan worden bijgestuurd.
De Afdeling merkt op dat de MJN 2016 op deze aspecten niet ingaat. Gelet op de hierboven gemaakte overwegingen acht de Afdeling een nadere motivering van de financiering en maatvoering van de lastenverlichting aangewezen.

3. Structurele hervormingen

De MJN 2016 ziet hervormen als een continu proces van aanpassen aan veranderende omstandigheden, waarmee wordt beoogd de concurrentiekracht van Nederland te versterken en de houdbaarheid van sociale voorzieningen te waarborgen.[21] *Daarmee moet volgens de MJN 2016 worden voorkomen dat opnieuw achterstallig onderhoud ontstaat, dat kan leiden tot pijnlijke maatregelen in de toekomst.*

Deze benadering brengt mee, dat – zoals de Afdeling in haar advies over de MJN 2015 ook opmerkte –[22] *hervormingen tijdig in gang moeten worden gezet, maar ook dat het hervormingsproces niet stagneert. Dat betekent, dat beleidsimpulsen tot hervorming niet alleen in slechte tijden van belang zijn, wanneer de noodzaak van hervormingen meer wordt gevoeld, maar ook in goede tijden.*
De Afdeling onderkent dat in de afgelopen jaren op tal van terreinen ingrijpende hervormingen zijn doorgevoerd, bijvoorbeeld in de maatschappelijke ondersteuning en de sociale huursector, waarvan de effecten pas in de komende tijd echt merkbaar zullen worden. Alleen al

[18] Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 2.
[19] CPB, Roads to recovery, juni 2014.
[20] Zie hierover nader punt 4, onder b.
[21] Paragraaf 1.1.
[22] Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 3.

om die reden bestaat behoefte aan enige beleidsrust en ruimte voor betrokkenen om aan de nieuwe situatie te kunnen wennen.

Dat neemt niet weg, dat de lange duur van hervormingsprocessen meebrengt dat stagnatie van deze processen moet worden voorkomen. De Afdeling onderkent dat de regering op zichzelf de noodzaak ziet van verdergaande hervormingen. In de MJN 2016 is de stand van zaken van de hervormingsagenda opgenomen waaruit blijkt dat op sommige terreinen de doorwerking van getroffen maatregelen nog gaande is dan wel door de regering wordt geagendeerd, zoals op het terrein van de aanvullende pensioenen. De Afdeling betwijfelt echter of dit voldoende is. In dit verband wijst zij erop dat weliswaar een verlichting van de lasten op arbeid is voorzien, maar dat belangrijke vraagstukken van de arbeidsmarkt blijven liggen, waarvoor deze lastenverlichting onvoldoende soelaas biedt. Wat betreft de aangekondigde fiscale beleidsmaatregelen: deze doen naar het oordeel van de Afdeling geen recht aan de knelpunten in het belastingstelsel. Voorts heeft de Afdeling verdere beleidsimpulsen gemist ter zake van de zorg en de vergroening van de economie. Hierna wordt nader op deze onderwerpen ingegaan.

a. Arbeidsmarkt

De MJN 2016 beschrijft onder andere de maatregelen die inmiddels zijn genomen ten aanzien van de arbeidsmarkt.[23] *Die betreffen vooral de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet. De effecten van deze wetten zullen pas in de komende tijd duidelijk worden.*
De MJN 2016 signaleert dat de werkloosheid te langzaam afneemt. In het bijzonder wordt gewezen op de langdurige werkloosheid die in Nederland relatief sterk stijgt. Deze betreft vooral laagopgeleiden, mensen met een arbeidsbeperking en oudere werknemers.

Met de voorgestelde lastenverlichting komen er volgens de MEV structureel, na verloop van jaren, 35.000 banen bij.[24] *Door een hoger aanbod als gevolg van het pakket blijft de werkloosheid op korte termijn vrijwel ongewijzigd. De groei van de Nederlandse economie als gevolg van deze lastenverlichting bedraagt 0,2% BBP in 2016, respectievelijk 0,3% BBP in 2017.*

De Afdeling merkt uit arbeidsmarktoogpunt over deze voornemens allereerst op, dat de voorstellen tot verlichting van de lasten op arbeid sterk generiek van aard zijn. Veel van de voorgestelde tariefmaatregelen betreffen alle belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting en hebben daarmee een bredere strekking dan alleen de arbeidsmarkt.

Voorts merkt de Afdeling het volgende op. In de MJN 2016 wordt vooral de langdurige werkloosheid als problematisch aangeduid.[25] *De langdurige werkloosheid is in de afgelopen jaren in Nederland – ook ten opzichte van die in andere landen – sterk gestegen.*[26] *Het CPB wijst er in dit verband op, dat voor deze problematiek meer specifieke instrumenten effectief kunnen zijn, zoals een tijdelijke financiële bonus voor werklozen voor het vinden en behouden van een baan en in sommige gevallen omscholing.*[27] *Bovendien wijst het CPB er op dat een pakket van maatregelen dat vooral gericht is op lagere loonkosten niet toereikend zal zijn de problematiek*

[23] Box 1.5.1.
[24] Paragraaf 1.1.
[25] Paragraaf 1.1.
[26] Figuur 1.2.2.
[27] CPB Policy Brief 2015/11 «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen», blz. 13.

van langdurige werkloosheid onder ouderen aan te pakken.[28] *Meer fundamentele herzieningen zijn volgens het CPB noodzakelijk om de positie van oudere werklozen duurzaam te verbeteren.*[29]
Tegen deze achtergrond is het zeer de vraag in welke mate langdurig werklozen, in het bijzonder oudere werklozen met de thans voorgestelde lastenverlichting daadwerkelijk worden geholpen.

In de MJN 2016 worden ook enkele onderliggende ontwikkelingen geschetst. Gewezen wordt op het in de verdrukking raken van lager en middelbaar opgeleiden ten opzichte van hoger opgeleiden als gevolg van verschuivingen in vraag en aanbod, vooral in verband met technische ontwikkelingen.[30] *Lager en middelbaar opgeleiden hebben niet alleen meer kans op werkloosheid, maar de kans dat zij in een flexibel arbeidscontract werken neemt ook sneller toe. Daarbij, zo onderkent de MJN 2016,*[31] *verandert de manier waarop mensen werken snel, en zijn vaste contracten op de arbeidsmarkt steeds minder de standaard en neemt het aandeel flexibele contracten en zzp-ers toe.*[32]

Betwijfeld moet worden of het huidige arbeidsmarktbeleid voldoende is toegesneden op de bovengenoemde ontwikkelingen. Met de recent doorgevoerde maatregelen in de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet zijn eerste stappen gezet, maar deze stappen lijken vooralsnog niet voldoende. In haar advies over de MJN 2015 merkte de Afdeling op dat de groei van het aantal zzpers vermoedelijk mede het gevolg is van het minder functioneren van de bestaande arrangementen op een arbeidsmarkt die steeds meer diverse arbeidsrelaties omvat, maar dat dit niet moet leiden tot een streven om dit verschijnsel terug te dringen in een patroon waarbij de arbeidsovereenkomst zoals wij die nu kennen, norm is.[33] *Dit geldt ook voor andere (nieuwe en oude) vormen van flexibele arbeid. Mede gelet op de snelheid waarmee de in de MJN 2016 gesignaleerde trends zich op de arbeidsmarkt manifesteren, mist de Afdeling een beschouwing over de benodigde beleidsimplicaties van deze trends en de hieruit voortvloeiende benodigde beleidsimpulsen voor het arbeidsmarktbeleid.*[34]

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat, nog los van de effecten van de voorgestelde verlaging van de lasten op arbeid, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vragen om een reactie op de reeds beschikbare analyses met betrekking tot bovengenoemde trends. De Afdeling is van oordeel dat de in de begroting opgenomen concrete voorstellen met betrekking tot de arbeidsmarkt onvoldoende recht doen aan eerder door de regering gemaakte analyses dienaangaande (in het bijzonder inzake flexibilisering van de arbeidsverhoudingen en de problematiek van ouderen op de arbeidsmarkt).

---

[28] CPB Policy Brief 2015/11 «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen», blz. 14.
[29] Het CPB wijst in dat verband op een werkloosheidsuitkering die daalt met de werkloosheidsduur, ontslagbescherming die minder afhangt van de lengte van het arbeidscontract en minder leeftijdsafhankelijke arrangementen in cao's (CPB Policy Brief 2015/11 «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen», blz. 3).
[30] Paragraaf 2.6.
[31] Paragraaf 2.2.
[32] Zo blijkt uit analyses dat de afgelopen tien jaar het aandeel werkenden met een flexibele arbeidsrelatie is toegenomen van 15 procent (2004) tot 22 procent (2014). Het aandeel zelfstandigen zonder personeel is in diezelfde periode toegenomen van 8 procent naar 12 procent (CBS, Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering, 2015). Zie ook MEV, paragraaf 2.1.3, kader.
[33] Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 3.
[34] In dit kader is vorig jaar een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over zzp-ers aangekondigd. Spoedige publicatie van dat onderzoek kan helpen om de discussie breder te voeren en tot concrete beleidsvoorstellen te komen.

b. Belastingstelsel

De voorstellen

Paragraaf 1.3 van de MJN 2016 gaat in op de hoofdpunten van het fiscale beleid. Het betreft in hoofdzaak:

- *aanpassing van tarieven en heffingskortingen waardoor de lasten op arbeid worden verlaagd; hiermee is een bedrag van € 5 miljard gemoeid. Invoering is voorzien per 1 januari 2016, met uitzondering van de introductie van een specifieke tegemoetkomingsregeling die leidt tot verlaging van loonkosten voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Lage Inkomens Voordeel, LIV; beoogde invoering per 1 januari 2017);*
- *enkele maatregelen om te komen tot vereenvoudiging of betere uitvoerbaarheid van het stelsel, zoals een andere systematiek voor de huidige premiekortingsregelingen, integratie van de S&O-afdrachtskorting en de RDA en vereenvoudiging van de belasting op alcoholvrije dranken. Aangekondigd wordt dat in volgende jaren telkens dergelijke vereenvoudigingsmaatregelen zullen worden opgenomen in het belastingplanpakket;*[35]
- *aanpassing van de vermogensrendementsheffing (Box 3) vanaf 1 januari 2017;*
- *aanpassing van de autobelastingen vanaf 2017 en latere jaren.*

Stelselherziening

Na de laatste grote belastingherziening in 2001, toen de Wet inkomstenbelasting 2001 werd ingevoerd, hebben fundamentele belastingherzieningen niet plaatsgevonden, terwijl de maatschappelijke ontwikkelingen niet hebben stilgestaan en er bovendien een ingrijpende economische crisis is geweest. Er bestaat een brede consensus dat ons huidige belastingstelsel structurele aanpassingen behoeft. Om die reden zijn twee fiscale studiecommissies ingesteld, die in opdracht van de Minister en Staatssecretaris van Financiën studies hebben verricht naar mogelijke herzieningen van het belastingstelsel.[36] *Dit is ook aanleiding geweest voor het eerder door de regering in september 2014 geuite voornemen om nog in deze kabinetsperiode een brede herziening van het belastingstelsel in gang te zetten.*[37]

Robuuster, eenvoudiger, beter uitvoerbaar

Uit bevindingen van de Studiegroep Begrotingsruimte volgt dat de robuustheid van de loon- en inkomstenbelasting te wensen overlaat en dat de belastinginkomsten gevoelig zijn voor versmalling van de heffingsgrondslag in de inkomstenbelasting.[38] *Zowel de commissie van Weeghel als de commissie Van Dijkhuizen bepleiten dan ook de heffingsgrondslag in de loon- en inkomstenbelasting te verbreden en de tarieven te verlagen.*

---

[35] Zie hierover ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 september 2015 inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)(W06.15.0275/III).

[36] Commissie Van Weeghel, Continuïteit en vernieuwing, 2010, en Commssie inkomstenbelasting en toeslagen (Van Dijkhuizen), Naar een activerender belastingstelsel, interim-rapport oktober 2012, en eindrapport juni 2013.

[37] Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5).

[38] Veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Stabiliteit en vertrouwen, 2012, blz. 19.

Voorts merkt de Afdeling op dat uit onderzoek van onder andere de OESO blijkt dat de vennootschapsbelasting economisch het meest verstorend werkt, gevolgd door de inkomstenbelasting, de indirecte belastingen en de belastingen op het bezit van onroerende zaken. Vanuit dit perspectief bekeken, ligt een verschuiving van directe belastingen (inkomsten- en loonbelasting, vennootschapsbelasting) naar indirecte belastingen (BTW) voor de hand. Een verschuiving naar de BTW heeft bovendien nog als voordeel dat de robuustheid van het belastingstelsel toeneemt. Dit kan voor verschillende groepen aanzienlijke gevolgen hebben. Juist een brede belastingherziening biedt echter mogelijkheden om dienaangaande weloverwogen keuzes te maken, waarbij onder andere de mogelijkheid bestaat dergelijke gevolgen elders (geheel of ten dele) te compenseren.

Het fiscale stelsel is complex en de complexiteit is in de afgelopen jaren nog verder toegenomen, niet in de laatste plaats door verdergaande instrumentalisering (waaronder belastinguitgaven) van het stelsel. Massale (geautomatiseerde) processen blijken alleen uitvoerbaar indien deze relatief eenvoudig zijn (bijvoorbeeld AOW). Complexiteit en individueel maatwerk blijken lastig uitvoerbaar te zijn op centraal niveau (IB, toeslagen PGB, etc.). Er is te weinig oog geweest voor de uitvoering. Een vereenvoudigingsslag is daarom nodig.[39]

De toeslagenproblematiek speelt in dit verband een belangrijke rol. De inkomstenbelasting en toeslagen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het aantal en de omvang van de toeslagen is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen[40] *en het stelsel is fraudegevoelig gebleken. De Commissie-Van Dijkhuizen doet voorstellen voor fraudeaanpak en om het stelsel te vereenvoudigen met het oogmerk om de uitbetaling van toeslagen aan miljoenen burgers te beperken (zo zou de zorgtoeslag rechtstreeks aan de zorgverzekeraar kunnen worden uitbetaald). Dit voorkomt het onnodig rondpompen van geld.*

De Afdeling merkt op dat de thans voorliggende voorstellen geen bijdrage leveren aan het oplossen van de hiervoor geschetste problematiek, die naar het oordeel van de Afdeling urgent is.

Belastingen en economie

Er is, naar het oordeel van de Afdeling, temeer aanleiding voor een stelselherziening gelet op de rol van het belastingstelsel bij enkele knelpunten in het functioneren van de Nederlandse economie.

De Afdeling vraagt in dit verband bijzondere aandacht voor de rol die de fiscaliteit speelt ten aanzien van de problematiek van lange balansen van bedrijven en huishoudens,[41] *die in de afgelopen crisis een belangrijke factor zijn geweest. De afgelopen jaren hebben een bijzondere zwakte blootgelegd in de schokbestendigheid van Nederlandse huishoudens, banken en bedrijven in vergelijking tot andere Europese landen. Kort gezegd blijkt schuldfinanciering in ons land een hoge vlucht te hebben genomen, mede onder invloed van impulsen vanuit overheidsbeleid.*

---

[39] Ook de MJN 2016 zelf (paragraaf 4.4) wijst op de noodzaak de uitvoerbaarheid van belasting-wetgeving met het oog op een robuuste opbrengst in het oog te houden.

[40] Cijfers van het CBS (2014), http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2014/2014–4138-wm.htm.

[41] De combinatie van veel bezittingen en veel schulden.

Lange balansen maken huishoudens kwetsbaar voor schommelingen in huizenprijzen, rentestanden en effecten van monetair beleid.[42]

Zo speelt de fiscaliteit een belangrijke rol bij het aangaan van hypotheekschulden. Gekozen is voor een geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek. In dit verband herinnert de Afdeling aan de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie in het kader van het Europees semester om de beperking van de hypotheekrenteaftrek te versnellen.[43]

De Afdeling wijst op de fiscale regeling ten aanzien van aanvullende pensioenen, die een belangrijke stimulans is voor de opbouw van pensioenvermogens, inmiddels ongeveer tweemaal het Nederlandse BBP. De in box 1.5.1 genoemde aanscherping van het Witteveenkader heeft een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de balans van huishoudens. Tegen de achtergrond van het voorgaande valt het echter op dat in paragraaf 2.2, waarin de voornemens tot een brede herziening van het stelsel voor aanvullende pensioenen worden beschreven,[44] *niet wordt ingegaan op de omvang van het (verplichte) pensioensparen in de tweede pijler in samenhang met verschillende andere voorzieningen. De Afdeling wijst erop dat De Nederlandsche Bank (DNB) er aandacht voor heeft gevraagd de fiscale facilitering van de omvang van de opbouw van aanvullende pensioenen te bezien in samenhang met de (eveneens fiscaal gefaciliteerde) vermogensopbouw bij de eigen woning en verschillende andere collectieve voorzieningen (basispensioen, sociale verzekeringen, voorzieningen voor zorg). Hiermee zijn immers verschillende kosten in verband met de oude dag al afgedekt.*[45] *Voorts verdient het aanbeveling nader in te gaan op de aanbeveling in het kader van het Europees semester, om de omvang van de bijdragen in de tweede pijler te verlagen voor mensen in de eerste jaren van hun loopbaan.*[46]

Verder wijst de Afdeling ook op de grote verschillen in de belastingheffing tussen ondernemers en niet-ondernemers,[47] *die een grote aanzuigende werking hebben op de keuze voor het ondernemerschap, en die stimuleren om arbeidsverhoudingen fiscaal te presenteren als zelfstandig ondernemerschap.*

De voorliggende fiscale regeringsvoorstellen leveren geen bijdrage aan een oplossing van bovengenoemde punten.

---

[42] De MJN 2014 typeerde de situatie als een balansrecessie, die om herstel van gezonde balansen vraagt van huishoudens, banken en bedrijven; dit zet, zo werd gesteld, een rem op consumptie en nieuwe investeringen: «quick fixes» zijn er niet.» (Kamerstukken II 2013/14, 33 750 nr. 2).

[43] Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 14 juli 2015 over het nationale hervormingsprogramma van Nederland en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma (PbEU 2015, C 272, blz. 83).

[44] Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juli 2015 over de toekomst van het pensioenstelsel (Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 263).

[45] Zie in dit verband o.a. DNB, DNB Occasional studies Vol.13–1, de Vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?, 2015. De Staatssecretaris van Financiën heeft er eerder in dit verband ook op gewezen dat de belastingdruk van particulieren beter moet worden gespreid over de levensloop, nu de belastingdruk het hoogst is in de werkende fase, terwijl in die fase de hoogste kosten vallen, en het laagst is voor ouderen (Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 16).

[46] Paragraaf 2.2 gaat wel in op overwegingen om te komen tot afschaffing van de doorsneepremie, maar plaatst deze niet in de context van het verkorten van lange balansen van huishoudens.

[47] Ook buiten de inkomstenbelasting gelden aanzienlijke tegemoetkomingen. Het bekendste voorbeeld is de tegemoetkoming in de schenk- en erfbelasting voor ondernemingsvermogen.

Conclusie

De Afdeling is van oordeel dat met het belastingpakket 2016 bovenvermelde knelpunten niet worden aangepakt.

Met de voorgenomen verlaging van de lasten is een bedrag van zo'n € 5 miljard gemoeid. Eerder heeft de Staatssecretaris van Financiën naar voren gebracht dat een brede belastingherziening zonder gelijktijdige compensatie voor ongewenste inkomensgevolgen («smeerolie») niet goed denkbaar is. De inschatting was dat met een dergelijke lastenverlichting zo'n € 3 tot € 5 miljard gemoeid zou zijn. Zodra deze middelen in de komende jaren beschikbaar zouden komen, wilde de regering deze als smeerolie voor deze hervorming inzetten.[48] De regering merkte daarbij het volgende op: «een stelselherziening zonder lastenverlichting is niet haalbaar, maar een lastenverlichting zonder een bijbehorende stelselherziening is een gemiste kans».[49] Nu de regering blijkens de MJN 2016 van mening is dat € 5 miljard beschikbaar is, concludeert de Afdeling – met de regering – dat met de voorliggende voorstellen voor lastenverlichting sprake is van een gemiste kans, temeer nu zo'n kans zich in de onzekere economische situatie die de MJN 2016 beschrijft, mogelijk niet snel weer zal voordoen.

c. Zorg

In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen om de groei van de collectieve zorguitgaven te beperken. Figuur 3.4.8 illustreert dat het na de forse uitgavenstijgingen vanaf 2012 is gelukt de groei aanzienlijk af te vlakken en beter in lijn te brengen met de ontwikkeling van het BBP. Er is evenwel sprake van blijvende opwaartse druk van de collectieve zorguitgaven door demografische ontwikkelingen, technologische vooruitgang en sociaal-culturele ontwikkelingen. Daardoor is de recente beheerste uitgavenontwikkeling voor de nabije toekomst geen vanzelfsprekendheid.[50] Bij een stijging van de collectieve zorguitgaven die hoger is dan die van het BBP zal het aandeel van het BBP dat aan deze uitgaven wordt besteed toenemen en zullen ofwel belastingen en premies moeten worden verhoogd, dan wel uitgaven(stijgingen) op andere beleidsterreinen moeten worden beperkt. Van een dergelijke stijging van de collectieve uitgaven in de zorg is in de afgelopen periode al sprake geweest. Figuur 3.4.8 van de MJN 2016 geeft de ontwikkeling aan van verschillende uitgavencategorieën sinds 2006. Daaruit blijkt dat de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid ten opzichte van het BBP en ten opzichte van andere uitgaven sterk zijn gestegen.[51]

Het voorgaande onderstreept niet alleen de noodzaak en onverminderde urgentie om kritisch te kijken naar de collectieve zorguitgaven. Het is ook nodig om de omvang van deze uitgaven in de bredere context te bezien van de samenstelling van de overheidsuitgaven als geheel. De Afdeling is zich ervan bewust, dat elke uitgave een eigen redengeving heeft. Dat neemt echter niet het belang weg van de vraag of het totale uitgavenbeeld past bij de huidige en toekomstige opgaven.

---

[48] Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 3.
[49] Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 3.
[50] Zie voor een overzicht CPB, Gezondheid loont, tussen keuze en solidariteit. Toekomst voor de zorg, maart 2013.
[51] In het advies over de MJN 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 3) constateerde de Afdeling een ongelijke ontwikkeling van de collectieve uitgaven met een substantiële toename van de consumptieve uitgaven aan zorg en sociale zekerheid en een relatief beperkte toename of zelfs afname van investeringsuitgaven voor onderwijs en uitgaven voor veiligheid.

De Afdeling wijst in dit verband op automatismen, die leiden tot stijging van de collectieve uitgaven aan de zorg. Zo kan worden gewezen op het zogenoemde OVA-convenant, dat vermoedelijk een belangrijke factor is bij het sterk stijgen van de zorguitgaven ten opzichte van het BBP en ten opzichte van andere uitgavencategorieën, zoals openbaar bestuur, defensie, politie en de justitieketen.[52] *Ook kan worden gewezen op andere mechanismen die leiden tot automatische uitgavenstijgingen, zoals automatische indexatie en automatische uitgavenstijging in verband met demografische ontwikkelingen. De afgelopen periode laat zien dat dergelijke mechanismen vooral gaan knellen indien er onvoldoende economische groei is om deze te financieren.*

De Afdeling adviseert in het verlengde van hetgeen de MJN 2016 zelf opmerkt over de collectieve zorguitgaven, na te gaan op welke wijze in de besluitvorming over de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven beter met de hierboven beschreven aspecten en automatische mechanismen rekening kan worden gehouden, ten einde te voorkomen dat er onvoldoende ruimte is om bepaalde uitgaven af te wegen tegen andere, evenzeer noodzakelijke collectieve uitgaven.

d. Vergroening economische groei

De MJN 2016 bericht in Box 1.5.1 over het Energieakkoord van najaar 2013. Er is een begin gemaakt met de uitvoering van dit akkoord. Over de voortgang wordt jaarlijks verslag uitgebracht.

Breder dan het energiebeleid is het een uitdrukkelijk voornemen van de regering werk te maken van het vergroenen van de economie ten einde het verdienvermogen voor toekomstige generaties veilig te stellen, de druk op het milieu te reduceren en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen te verminderen.[53]

De MJN 2016 staat in het teken van het versterken van de economische groei. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) wijst erop, dat de druk op het milieu weer snel zal toenemen wanneer de economische groei aantrekt.[54] *Dat is nu het geval. In dit verband heeft de Afdeling een uiteenzetting gemist van de voortgang ter zake van het realiseren van «groene groei». Zo is onduidelijk of en in welke mate ons land met het huidige beleid zal kunnen voldoen aan de in internationaal verband overeengekomen doelstelling inzake de* CO_2 *reductie in 2020 ten opzichte van de uitstoot in 1990. Meer in het algemeen vraagt de Afdeling aandacht voor maatregelen gericht op een verdere kennisintensivering van de Nederlandse bedrijvigheid en de noodzaak meer te investeren in groene technologie.*

De Afdeling adviseert alsnog in te gaan op deze beleidsambitie van de regering en de voortgang daarvan.

---

[52] Zie figuur 3.4.8 van de MJN 2016. De Afdeling wijst er in dit verband bovendien op, dat de wettelijke vormgeving van beleid verschilt naar uitgavencategorie: uitgaven aan sociale zekerheid en volksgezondheid zijn veelal rechtens afdwingbaar; uitgaven aan defensie, politie en aan de justitieketen zijn dat niet. Hier volstaat veelal een «eenvoudige» begrotingswijziging. Dit verschil in juridische vormgeving is mogelijk een factor die kan leiden tot een (onbedoelde) voorrangspositie van bepaalde publieke uitgaven boven andere.

[53] Kamerstukken II 2014/15, 33 043, nr. 42.

[54] OECD, Green Growth Indicators 2014, blz. 11.

4. Afsluitende opmerkingen

De Afdeling wijst in haar advies op de afgenomen manoeuvreerruimte van de openbare financiën in vergelijking met de situatie van vóór de financiële crisis van 2008.[55] *Naast de budgettaire beperkingen is de monetaire gereedschapskist vrijwel leeg. Deze afgenomen manoeuvreerruimte verdraagt zich moeilijk met de vele actuele onzekerheden en risico's, die ons land niet of nauwelijks kan beïnvloeden, maar waaraan we ons evenmin kunnen onttrekken, terwijl de potentiële effecten ervan op onze nationale huishouding groot kunnen zijn. Er rest geen andere mogelijkheid dan hiermee rekening te houden door een terughoudend begrotingsbeleid.*

De Afdeling begrijpt de wens om in de relatief goede tijden van nu extra koopkracht te genereren en tot een zekere beleidsrust te komen, zeker op die terreinen waar recent ingrijpende hervormingen zijn doorgevoerd. De Afdeling is evenwel van oordeel, dat een grotere budgettaire terughoudendheid nodig is dan nu wordt betracht, temeer nu weliswaar op verschillende beleidsterreinen structuurhervormingen in gang zijn gezet, maar benodigde verdere beleidsimpulsen voor structuurhervormingen in onvoldoende mate naar voren komen. Daardoor dreigt dat er onvoldoende buffers worden opgebouwd om nieuwe schokken op te vangen en dat «achterstallig onderhoud ontstaat, dat kan leiden tot pijnlijke maatregelen in de toekomst».[56]

1. Afwegingen rond de begroting

De Afdeling merkt op dat de economische vooruitzichten aanzienlijk beter zijn dan in voorgaande jaren, maar wijst tegelijkertijd op aanzienlijke onderzekerheden en risico's. Concreet noemt de Afdeling de afbouw van onconventioneel monetair beleid, het lage niveau van de olieprijs en de rente, geopolitieke ontwikkelingen en het risico op instabiliteit in de eurozone. Tegelijkertijd haalt de Afdeling de constatering aan van de Miljoenennota dat de budgettaire manoeuvreerruimte beperkter is dan voorheen. De Afdeling heeft begrip voor de keuze van het kabinet om de lasten op arbeid te verlagen. In het licht van de genoemde risico's vraagt de Afdeling zich echter af of het niet verstandiger zou zijn geweest om de positieve effecten van de economische groei aan te wenden voor een sterkere daling van het tekort en de schuld. Daarnaast vraagt de Afdeling om een nadere motivering bij de financiering en de maatvoering van de geplande lastenverlichting op arbeid van 5 miljard euro.

De economische groei is robuust en breed gedragen. Het kabinet onderschrijft echter de risico's die de Afdeling signaleert. Het deelt ook de analyse van de Afdeling dat deze factoren door Nederland slechts in beperkte mate te beïnvloeden zijn, maar dat we ons er evenmin aan kunnen onttrekken. Waar mogelijk draagt het kabinet bij aan het verkleinen van deze risico's. De intensiveringen in Defensie en migratie zijn een reactie op de toegenomen spanningen aan de randen van Europa en de vluchtelingenstromen die daaruit voortkomen. In Europa blijft het kabinet zich inzetten voor verdere versterking van de EMU, bijvoorbeeld door de inzet op structurele hervormingen in lidstaten, verbetering van de begrotingsregels en de vervolmaking van de bankenunie.

Het is onmogelijk om alle risico's af te wenden, zeker voor een land dat zo afhankelijk is van ontwikkelingen in de wereld als Nederland. Het kabinet is het daarom eens met de Afdeling dat de schokbestendigheid van

[55] Zie Box 3.5.1.
[56] MJN 2016, paragraaf 1.1.

Nederland aandacht verdient. Deze schokbestendigheid gaat verder dan alleen de overheidsfinanciën. Van even groot belang is de schokbestendigheid van de reële economie en die van de samenleving. Deze elementen komen overeen met de drie pijlers uit het regeerakkoord: de schatkist op orde brengen, werken aan duurzame groei en eerlijk delen.

De begroting is erop gericht om de positieve budgettaire effecten van de economische groei zo evenwichtig mogelijk over deze prioriteiten te verdelen. Als het kabinet geen nadere maatregelen had genomen, waren de ontwikkelingen in saldo en schuld positiever geweest. Daarentegen zou de koopkrachtontwikkeling voor volgend jaar negatief zijn geweest, mede door reeds geplande lastenverzwaringen. Dit zou risico's voor de economie met zich meebrengen, in het bijzonder voor het consumentenvertrouwen. Daarnaast biedt de economische rugwind ruimte voor verlaging van de wig op arbeid, die in internationaal perspectief aan de hoge kant is. De Europese Commissie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hebben hier ook toe opgeroepen. Dit verbetert het functioneren van de arbeidmarkt op de langere termijn en leidt tot meer werkgelegenheid. De Afdeling zelf heeft in eerdere adviezen ook gewezen op de schadelijke effecten van hoge lasten op de economische bedrijvigheid en daarmee de groei.

De gevolgen voor burgers en bedrijven zijn evenzeer van belang. De afgelopen jaren heeft het kabinet ingrijpende maatregelen moeten nemen om de begroting op orde te brengen. Tegelijkertijd heeft het een uitgebreide hervormingsagenda uitgevoerd. De Afdeling erkent dit. De combinatie van bezuinigingen, lastenverzwaringen en hervormingen was noodzakelijk, maar heeft veel financiële offers gevraagd van burgers. Nu het economische herstel zich aandient, kan lastenverlichting dit economisch herstel versterken. Het 5-miljardpakket leidt tot meer koopkracht en dus meer consumentenbestedingen en investeringen door bedrijven. Omdat het kabinet staat voor evenwichtige inkomensverhoudingen heeft het ook besloten tot koopkrachtreparatie van niet-werkenden, zodat ook uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden er volgend jaar in koopkracht niet op achteruit gaan. Verder zorgt de lastenverlichting op arbeid op de middellange termijn voor een hogere werkgelegenheid. Werknemers houden netto meer over van hun brutoloon en het wordt goedkoper voor werkgevers om werknemers met lage inkomens aan te nemen. Hierdoor stijgt de arbeidsparticipatie en wordt het groeipotentieel van de Nederlandse economie verhoogd.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om niet extra te bezuinigen om de lastenverlichting te financieren. De reden hiervoor is dat in de jaren sinds de crisis al veel ingrepen zijn gedaan, met ook de komende jaren een nog oplopend besparingsbedrag; de cumulatieve besparingen over de jaren 2012–2017 bedragen 51 miljard euro. Aanvullende maatregelen op de korte termijn, zowel aan de uitgaven- als de inkomstenkant, hadden daarom tot gevolgen voor groepen burgers en bedrijven geleid. Hiervoor ontbreekt in de ogen van het kabinet op de korte termijn de noodzaak.

Samenvattend ziet het kabinet het 5-miljardpakket als een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen, waaronder de overheidsfinanciën. Met de omvang van het pakket blijft het kabinet binnen de ruimte die de Europese spelregels bieden. Het feitelijk tekort ontwikkelt zich daarnaast nog steeds positiever dan ten tijde van het opstellen van het Regeerakkoord werd verwacht.

2. Het belang van structurele hervormingen

De Afdeling wijst in haar advies op het belang van structurele hervormingen, niet alleen in slechte, maar vooral ook in goede tijden. De Afdeling erkent aan de andere kant dat er behoefte is aan enige beleidsrust na de ingrijpende hervormingen van de afgelopen jaren op tal van terreinen. Ook ziet de Afdeling het belang dat het kabinet hecht aan verdere hervormingen, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 van de Miljoenennota. De Afdeling twijfelt echter of de genoemde acties voldoende zijn. In het bijzonder vraagt de Afdeling aandacht voor verdere hervormingen op de arbeidsmarkt, een verdergaande herziening van het belastingstelsel, verdere beleidsimpulsen aan de zorg en vergroening van de economie.

Het kabinet waardeert de steun die de Afdeling uitspreekt voor zijn hervormingsagenda. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat verschillende factoren het tempo van hervormingen kunnen vertragen. Sommige hiervan zijn in ogen van het kabinet legitiem, terwijl andere vermeden dienen te worden. Zo is het kabinet het zeer eens met de Afdeling dat de urgentie in elk geval niet mag verminderen doordat het nu goed gaat met de economie. Zoals het kabinet aangaf in de Miljoenennota van zowel dit jaar als verleden jaar, is het van belang om continu te blijven nadenken over toekomstige uitdagingen. Ook deelt het kabinet de visie van de Afdeling dat beleidsrust nodig kan zijn, om betrokkenen de kans te geven om in te spelen op de nieuwe situatie.

Naar de mening van het kabinet zijn er daarnaast nog twee factoren die bepalend zijn voor het tempo van de voortgang van de hervormingsagenda. Ten eerste is hervormen meer dan wetgeving; een zorgvuldige uitvoering is minstens zo belangrijk. Hier wijst het kabinet ook op in de inleiding van hoofdstuk 2. Ten tweede is brede consensus belangrijk om betekenisvolle stappen te kunnen zetten, zeker in het huidige versnipperde politieke landschap. De succesvolle uitvoering van de hervormingsagenda van het kabinet is voor een groot deel te danken aan het draagvlak dat is ontstaan door een reeks van afspraken met fracties en maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld het Woonakkoord, het Sociaal Akkoord en het Energieakkoord. Op sommige terreinen worden aanpassingen in de komende periode voorbereid, zoals bij het pensioenstelsel. Op andere terreinen moet nog het nodige gebeuren om tot nadere overeenstemming te komen over de te volgen richting.

Onderstaand gaat het kabinet in op de vier beleidsterreinen waar de Afdeling bijzondere aandacht voor vraagt.

Arbeidsmarkt

De Afdeling constateert dat de voorstellen tot lastenverlichting generiek van aard zijn en daarom een bredere strekking hebben dan alleen de arbeidsmarkt. Daarnaast stelt de Afdeling dat het maar zeer de vraag is of langdurig werklozen, zoals oudere werklozen, daadwerkelijk door de voorgestelde lastenverlichting worden geholpen. De Afdeling is verder van oordeel dat de in de begroting opgenomen concrete voorstellen met betrekking tot de arbeidsmarkt onvoldoende recht doen aan eerder door het kabinet gemaakte analyses over flexibilisering van de arbeidsverhoudingen, de problematiek van ouderen op de arbeidsmarkt en technologische ontwikkelingen.

Het 5-miljardpakket is specifiek gericht op verkleining van de belastingdruk op arbeid. De vormgeving omvat daarom belangrijke intensiveringen in regelingen die alleen ten gunste komen van werkenden – zoals de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en

de kinderopvangtoeslag. Per saldo is het voordeel van de lastenverlichting het grootst voor werkenden met lage en middeninkomens. Dat komt met name door de intensivering in de arbeidskorting. De werkgelegenheidseffecten van de lastenverlichting op middellange termijn ontstaan vooral door extra arbeidsaanbod. Onderdeel van het pakket aan lastenverlichting is ook het lage-inkomensvoordeel (LIV). Dit nieuwe instrument verlaagt de werkgeverslasten specifiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt en maakt het aantrekkelijker voor werkgevers om mensen tot 120% van het wettelijk minimumloon in dienst te nemen. Met name mensen met een lagere productiviteit zullen hierdoor sneller een baan kunnen vinden. Daarmee concentreert de LIV zich juist op groepen met een relatief kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, mede als gevolg van technologische veranderingen. Doordat bij het LIV wordt uitgegaan van een vast bedrag per uur met een ondergrens van 24 uur is het instrument goed gericht. Bijbanen voor scholieren of studenten komen bijvoorbeeld door de ondergrens niet voor het LIV in aanmerking. Daarnaast wordt middels de introductie van het Loonkosten Voordeel de verzilveringsproblematiek rond de premiekortingen voor oudere uitkeringsgerechtigden opgelost. Ook voor kleinere werkgevers wordt het daardoor aantrekkelijker om oudere uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen.

De pijnlijke gevolgen van de recente crisis voor de werkloosheid en de arbeidsmarktontwikkelingen staan hoog op de kabinetsagenda. Met onder andere de Wet werk en zekerheid (WWZ) en de Participatiewet zet het kabinet belangrijke stappen om de arbeidsmarktarrangementen aan te laten sluiten bij recente ontwikkelingen. De WWZ hervormt bijvoorbeeld het ontslagrecht en maakt de WW activerender. Om de positie van ouderen op de arbeidsmarkt te versterken zijn afspraken gemaakt met sociale partners om ontziemaatregelen voor ouderen in CAO's af te bouwen. Zoals de Afdeling zelf ook aangeeft hebben dergelijke wetten tijd nodig om volledig uit te kristalliseren. Bovendien is het onduidelijk hoe technologische ontwikkelingen de arbeidsmarkt in de toekomst zullen beïnvloeden. Het is daarom nog te vroeg om verdergaande maatregelen te nemen. Uiteraard houdt het kabinet zowel de arbeidsmarktontwikkelingen als de uitwerking van de reeds genomen maatregelen scherp in de gaten. Zo heeft het kabinet het CPB verzocht om onderzoek te doen naar de effecten van technologische ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt en worden er binnen het onderwijssysteem al maatregelen genomen om de toekomstbestendigheid van het Nederlandse onderwijs te vergroten.[57]

Belastingstelsel

De Afdeling constateert dat er sinds 2001 geen fundamentele aanpassingen zijn gedaan aan het belastingstelsel, terwijl maatschappelijke en economische ontwikkelingen niet stil hebben gestaan. Verder wijst de Afdeling erop dat er brede consensus is dat het huidige stelsel structurele aanpassingen nodig heeft, zoals robuustere grondslagen voor loon- en inkomstenbelasting, een verschuiving naar minder verstorende grondslagen, vereenvoudiging en meer aandacht voor uitvoerbaarheid. De Afdeling concludeert dat de voorgestelde aanpassingen geen oplossing bieden voor de geschetste problematiek. Verder vraagt de Afdeling aandacht voor de invloed die het fiscale stelsel heeft op de lange balansen van huishoudens.

[57] Onderdeel hiervan is de aanpak Leven Lang Leren, die werkenden in staat stelt om tijdens de loopbaan meer in te zetten op training en bijscholing.

Het kabinet deelt de analyse van de Raad in grote lijnen. Ten aanzien van de fiscaliteit heeft het kabinet twee doelstellingen.[58] Allereerst wil het kabinet de lasten op arbeid verder verlagen en zo de werkgelegenheid en economische groei bevorderen. Verder wil het kabinet de belastingwetgeving begrijpelijker en beter uitvoerbaar maken. Het kabinet onderschrijft in dit kader de wenselijkheid van brede belastinggrondslagen en lage tarieven. Tegelijkertijd leert de ervaring dat er brede steun bestaat voor grondslagverbreding in het algemeen, maar dit draagvlak afneemt als een specifieke faciliteit wordt geschrapt met koopkrachtgevolgen voor een bepaalde groep. Ook een verschuiving van belastingdruk van directe naar indirecte belastingen, heeft het kabinet onderzocht en uitgewerkt. Een dergelijke schuif tussen belastinggrondslagen is economisch verdedigbaar maar heeft ook koopkrachtgevolgen voor specifieke groepen en sectoren.

Uitvoerig overleg met een brede vertegenwoordiging uit de Kamer heeft tegen deze achtergrond uiteindelijk geleid tot de huidige voorstellen. Voor verdergaande stappen is op dit moment onvoldoende breed draagvlak. Dat neemt niet weg dat er een stevig pakket aan wetgeving ligt waar het gaat om lagere lasten op arbeid. Ook ten aanzien van de vereenvoudigingsagenda zijn en worden stappen gezet. Afgelopen jaar zijn al de nodige maatregelen getroffen, zoals de Brede Agenda, het wetsvoorstel elektronisch berichtenverkeer en het wetsvoorstel deregulering beoordeling arbeidsrelaties. Ook het pakket Belastingplan 2016 bevat meerdere vereenvoudigingsvoorstellen, zoals bijvoorbeeld de integratie van de research en developmentaftrek (RDA) en de afdrachtvermindering speur en ontwikkelingswerk (WBSO) en de vervanging van premiekortingen door loonkostenvoordelen. De uitvoeringstoets nieuwe stijl zorgt er verder voor dat het uitvoeringsbelang meer betekenis krijgt bij de besluitvorming. Ook de komende jaren zijn er nog de nodige stappen te zetten richting een eenvoudiger stelsel met lagere lasten op arbeid. Het kabinet heeft aangekondigd om jaarlijks in het pakket Belastingplan concrete voorstellen op te nemen gericht op vereenvoudiging en betere uitvoering.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Afdeling dat fiscale prikkels hebben bijgedragen aan de lange balansen van huishoudens, die daardoor financieel kwetsbaarder zijn. Het kabinet erkent dat dit voor sommige huishoudens tot problemen leidt, met name voor huishoudens die een huis hebben dat «onder water» staat. Het kabinet heeft het probleem van overkreditering aangepakt door de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs in te perken, aflossing als voorwaarde te stellen voor hypotheekrenteaftrek bij nieuwe hypotheken en het maximumhypotheekbedrag (*loan-to-value*) stapsgewijs af te bouwen naar 100% van de woningwaarde. Dit voorkomt dat nieuwe problemen ontstaan, maar helpt niet bij de huidige «onderwaterhypotheken». De onlangs ingezette stijging van de huizenprijzen draagt daar echter wel aan bij. Er is echter een langere periode van stijgingen nodig om de meeste huidige «onderwaterhypotheken» weer «boven water» te krijgen. De door het kabinet voorgestelde verruiming van de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning kan ook helpen de balansen van huishoudens te verkorten. Het kabinet acht het niet opportuun om nieuwe maatregelen te nemen die het verdere herstel op de huizenmarkt kunnen schaden.

Zorg

De Afdeling erkent dat het kabinet de afgelopen jaren de nodige maatregelen heeft genomen om de groei van de collectieve zorguitgaven te beperken. Er is echter sprake van een blijvende opwaartse druk op de

[58] Kamerstukken II, vergaderjaar 2014–2015, 32 140, nr. 5

uitgaven. De Afdeling meent dat dit het noodzakelijk maakt om kritisch te blijven kijken naar de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven. De Afdeling wijst hierbij op automatismen die kunnen leiden tot een stijging van de zorgkosten, zoals het OVA-convenant, automatische indexatie en demografische ontwikkelingen.

Het kabinet waardeert de erkenning van de Afdeling voor de maatregelen die zijn genomen om de groei van de zorguitgaven te dempen. Daarnaast onderschrijft het de aanbeveling van de Afdeling om in de toekomst kritisch te blijven kijken naar de collectieve zorguitgaven. Het OVA-convenant speelt hierbij een rol. In het Zorgakkoord is overeengekomen dat het OVA-convenant tot en met 2017 in stand zal blijven. Een volgend kabinet kan hier andere keuzes in maken.

Vergroening

De Afdeling geeft aan dat de Miljoenennota niet ingaat op de voortgang bij het realiseren van «groene groei». Daarnaast constateert de Afdeling dat het onduidelijk is of en in welke mate Nederland met het huidige beleid zal kunnen voldoen aan de internationaal overeengekomen doelstellingen voor reductie van CO_2-uitstoot.

Het kabinet heeft in juni 2015, als vervolg op de beleidsbrief «Groene Groei» van maart 2013, een brief naar de Kamer gestuurd met daarin een beschrijving van hoe het kabinet het groenegroeibeleid in de komende jaren verder doorzet. Ten aanzien van de internationale verplichtingen inzake CO_2-uitstoot wijst het kabinet erop dat het Nederlandse CO_2-reductiebeleid wordt vormgegeven binnen de kaders van het EU-klimaat- en energiebeleid. De uitstoot van sectoren van de economie die onder het EU-emissiehandelssysteem (ETS) vallen, vermindert tot en met 2020 automatisch als gevolg van de jaarlijkse daling van de Europabrede cap. De opleving van de economie doet hier niets aan af. De uitstoot van sectoren die niet onder het ETS vallen vermindert door beleid van de Nederlandse overheid. Het doel voor Nederland dat op EU-niveau overeengekomen is voor de niet-ETS-sectoren (– 16% in 2020 ten opzichte van 2005) zal naar verwachting ruimschoots gehaald worden.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2016 op dinsdag 15 september 2015 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2016 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem